

17/02/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.476 RIO DE JANEIRO

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : ASSOCIACAO BRASILEIRA DA INDUSTRIA DE
AGUAS MINERAIS
ADV.(A/S) : MARINA DE ARAUJO LOPES
ADV.(A/S) : CARLOS ROBERTO DE SIQUEIRA CASTRO
ADV.(A/S) : DANIELA SOARES DOMINGUES
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 2.657/1996 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. REDAÇÃO DA LEI 9.428/2021. ICMS. REGIME DE SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA. OPERAÇÕES INTERNAS ENVOLVENDO ÁGUA, LATICÍNIOS E BEBIDAS ALCOÓLICAS. DIFERENCIAÇÃO EM FUNÇÃO DA PROCEDÊNCIA. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.

I. CASO EM EXAME

1. Ação Direta proposta contra lei estadual que previu a suspensão da aplicação de regime de substituição tributária no recolhimento do ICMS em operações de circulação interna de determinadas mercadorias quando produzidas por estabelecimentos situados no Estado do Rio de Janeiro.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Averiguar se a diferenciação no regime jurídico de recolhimento do ICMS, com base na origem do produto, ofende princípios constitucionais tributários, como o princípio da isonomia (art. 5º, caput, e art. 150, II, CF).

ADI 7476 / RJ

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Os princípios da isonomia, da não-discriminação em razão de procedência ou destino e da neutralidade fiscal constituem balizas constitucionais para os regime jurídicos de tributação, e têm por objetivo promover a cooperação entre os entes, prevenir conflitos federativos e impedir a criação de aduanas internas.

4. A legislação estadual não poderá criar vantagem competitiva por meio de técnica de recolhimento do tributo de modo a favorecer mercadoria oriunda de determinado estado-membro. Precedentes.

IV. DISPOSITIVO E TESE

5. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “localizados no Estado do Rio de Janeiro”, contida no art. 22, parágrafo único, I, da Lei 2.657/1996, do Estado do Rio de Janeiro.

Tese de julgamento: “É inconstitucional a diferenciação tributária baseada na procedência das mercadorias, por meio da dispensa de regime de substituição tributária no recolhimento do ICMS”.

Dispositivos relevantes citados: Constituição Federal, art. 146-A, art. 152, art. 155, § 2º, XII, “g”; Lei 2.657/1996 do Estado do Rio de Janeiro.

Jurisprudência revelante citada: ADI 2.157, Rel. Min. MOREIRA ALVES (2000); ADI 2.377, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE (2001); ADI 2.376-MC, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA (2001); ADI 2.357-MC, Rel. Min. ILMAR GALVÃO (2001); ADI 3.796, Rel. Min. GILMAR MENDES (2017); ADI 4.276, Rel. Min. LUIZ FUX (2014); ADI 4.635 MC-AgR-Ref, Rel. Min. CELSO DE MELLO (2014); ADI 286-MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD (1990); ADI 3.389, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA (2008); ADI 6.222, Rel. Min. GILMAR MENDES (2020); ADI 6.479, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA (2021).

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Senhor Ministro ROBERTO BARROSO, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na

ADI 7476 / RJ

ação direta para declarar a inconstitucionalidade da expressão “localizados no Estado do Rio de Janeiro”, contida no art. 22, parágrafo único, I, da Lei 2.657/1996, do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 17 de fevereiro de 2025.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente

17/02/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.476 RIO DE JANEIRO

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : ASSOCIACAO BRASILEIRA DA INDUSTRIA DE
AGUAS MINERAIS
ADV.(A/S) : MARINA DE ARAUJO LOPES
ADV.(A/S) : CARLOS ROBERTO DE SIQUEIRA CASTRO
ADV.(A/S) : DANIELA SOARES DOMINGUES
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Brasileira da Indústria de Águas Minerais (ABINAM), tendo por objeto a expressão “*localizados no Estado do Rio de Janeiro*”, contida no art. 22, parágrafo único, I, da Lei 2.657/1996, que suspendeu a aplicação do regime de substituição tributária para determinadas mercadorias quando produzidas por estabelecimentos localizados no respectivo estado.

Eis o teor atual do dispositivo, com as alterações promovidas pela Lei 9.428/2021:

Lei 2.657/1996 do Estado do Rio de Janeiro

Art. 22. Ficam sujeitas ao regime de substituição tributária as operações com as mercadorias listadas no Anexo Único.

Parágrafo único. No que se refere às mercadorias listadas nos números 03, 39, 40 e 72 do anexo único desta lei:

I – fica suspensa a aplicação do regime de substituição

ADI 7476 / RJ

tributária nas operações de saída interna de água mineral ou potável envasada, leite, laticínios e correlatos, vinhos, vinhos espumosos nacionais, espumantes, filtrados doces, sangria, sidras, cavas, champagnes, proseccos, cachaça, aguardente e outras bebidas destiladas ou fermentadas, quando produzidos por cachaçarias, alambiques ou por estabelecimentos industriais localizados no Estado do Rio de Janeiro.

[...]

ANEXO ÚNICO

<u>Item</u>	<u>Mercadoria</u>
3	ÁGUA MINERAL (GASOSA OU NÃO), NATURAL OU POTÁVEL ENVASADA;
39	LEITE;
40	LATICÍNIOS E CORRELATOS;
72	VINHO, VERMUTE, AGUARDENTE, LICOR, UÍSQUE E OUTRAS BEBIDAS DESTILADAS OU FERMENTADAS.

Inicialmente, a entidade requerente pugna pelo conhecimento da ação direta, eis que teria legitimidade ativa para sua propositura ante sua abrangência nacional e que estaria presente a pertinência temática entre seus objetivos estatutários e as normas impugnadas.

Quanto ao mérito, relata que *“antes da alteração promovida pela Lei nº 9.428/21, todas as mercadorias enquadradas nos itens 03 (água mineral gasosa ou não, natural, ou potável envasada), 39 (leite), 40 (laticínios e correlatos) e 72 (vinho, vermute, aguardente, licor, uísque e outras bebidas destiladas ou fermentadas) do Anexo I do Regulamento do ICMS – RICMS – Decreto nº 27.427/2000 se encontravam sujeitas à substituição tributária e, portanto, todas as empresas industriais se encontravam obrigadas, na qualidade de sujeito passivo por substituição, a recolher não somente o ICMS incidente sobre a sua própria operação, mas também de reter e recolher o ICMS-ST referente a toda a cadeia de circulação até o consumidor final”*.

Com as modificações promovidas pela Lei 9.428/21 à Lei 2.657/1996,

ADI 7476 / RJ

o Estado teria passado a adotar dois regimes tributários nas circulações internas com as referidas mercadorias: quando produzidas por indústrias sediadas no Rio de Janeiro, *“ocorrerá o destaque e recolhimento apenas do ICMS normal, incidente sobre a operação própria, tendo como base de cálculo o valor comercial”*; quando não produzidas por indústrias lá sediadas, *“ocorrerá o destaque e recolhimento do ICMS normal, incidente sobre a operação própria, tendo como base de cálculo o valor comercial, bem como a retenção de recolhimento do ICMS-ST devido em relação às operações futuras até o consumidor final”*.

Como consequência, sustenta que *“os destinatários acabarão por adquirir o produto de fornecedor que não aplica a sistemática da substituição tributária, a fim de evitar o encargo da tributação antecipada antes da realização de sua operação mercantil, o que traz impactos financeiros aos estabelecimentos industriais que produzem mercadorias fora do Estado do Rio de Janeiro”*.

Relata que o Decreto 48.039/2022 eliminou a distinção com base na procedência da mercadoria, restabelecendo uma sistemática única de tributação por meio da aplicação da suspensão da substituição tributária para todos os produtos elencados nos itens 03, 39, 40 e 72 do anexo único, *“sejam eles produzidos no Estado do Rio de Janeiro ou não”*.

Entretanto, o Tribunal de Justiça estadual, em julgamento de representação de inconstitucionalidade, acabou por repriminar o regime dual anterior ao reconhecer a inconstitucionalidade da expressão *“ou não”* contida no Decreto 48.039/2022 por considerar que *“o citado decreto extrapolou o seu poder regulamentar, ao repetir exatamente o disposto na lei estadual, contudo, com a alteração do final de seus termos”*.

Desse modo, vigentes regimes jurídicos díspares de substituição tributária com base na procedência do produto, o regramento violaria *“o pacto federativo, previsto nos artigos 1º e 18 da CRFB; o princípio da isonomia, previsto nos artigos 5º, caput, 150, inciso II, ambos da CRFB; o princípio insculpido no artigo 152, da CRFB; o princípio da segurança jurídica, previsto no artigo 5º, caput da CRFB; o direito à livre iniciativa e à livre concorrência, plasmados nos artigos 1º, 170, caput, inciso IV e §4º, 174 da CRFB; e o princípio da proporcionalidade”*.

ADI 7476 / RJ

Requer, por fim, concessão de medida cautelar para suspender a “*eficácia da expressão ‘localizados no Estado do Rio de Janeiro’, prevista no inciso I, do parágrafo único do artigo 22, da Lei Estadual nº 2.657, de 26 de dezembro de 1996, com as alterações promovidas pela Lei Estadual nº 9.428, de 30 de setembro de 2021*”, com a subsequente declaração definitiva de inconstitucionalidade.

Em 25/10/2023, julguei extinto o processo, sem resolução do mérito, por ausência de legitimidade *ad causam* da entidade requerente, eis que não demonstrara a abrangência nacional de sua representatividade, de modo a satisfazer a exigência procedimental requerida por esta CORTE (eDoc. 20, Id: 8eb5a706).

Interposto agravo regimental pela requerente, junto com alguns documentos comprobatórios de sua representatividade, reconsiderarei a decisão extintiva, julguei prejudicado o agravo regimental e determinei a adoção do rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (eDoc. 44, Id: 59ef7354).

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro prestou informações, nas quais defendeu a constitucionalidade da lei impugnada, uma vez que o regramento estadual teria disciplinado técnica de recolhimento de tributo dentro do espaço de conformação reservada ao ente estadual (eDoc. 53, Pet. 99104/2024, Id: d1969e2d).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido ante afronta à isonomia e ao princípio da não diferenciação tributária, nos termos da seguinte ementa (eDoc. 56, Pet. 104424/2024, Id: 121babb6):

Tributário. Artigo 22, da Lei Estadual nº 2.657, de 26 de dezembro de 1996, conforme alteração realizada pela Lei Estadual nº 9.428, de 30 de setembro de 2021, ambas do Estado do Rio de Janeiro, que suspende "a aplicação do regime de substituição tributária nas operações de saída interna de água mineral ou potável envasada, leite, laticínios e correlatos, vinhos, vinhos espumosos nacionais, espumantes, filtrados doces, sangria, sidras, cavas, champagnes, proseccos, cachaça, aguardente e outras bebidas destiladas ou fermentadas, quando

ADI 7476 / RJ

produzidos por cachaçarias, alambiques ou por estabelecimentos industriais localizados no Estado do Rio de Janeiro". Norma que estabelece diferença de tratamento de substituição em matéria tributária entre os produtores localizados no Estado do Rio de Janeiro e os de outras unidades da Federação. Critério ilegítimo de diferenciação que se baseia unicamente na origem da mercadoria, privilegiando bebidas que são produzidas em estabelecimentos localizados em determinada unidade da federação. Ofensa aos artigos 5º, *caput*, e 152, da Constituição da República. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pela procedência do pedido formulado pela requerente.

O Governador do Estado do Rio de Janeiro defendeu a higidez do objeto impugnado como "*fruto do exercício do Poder Legislativo, como representação da vontade popular*" e rechaçou a presença de qualquer prática discriminatória na medida (eDoc. 59, Pet. 105864/2024, Id: 61c5311e).

A Procuradoria-Geral da República apresentou manifestação nos autos (eDoc. 62, Pet. 9418/2025, ID:3a84384f), em que opina pela inconstitucionalidade da norma impugnada e procedência da Ação Direta, conforme precedentes da CORTE que aponta.

O parecer do PGR recebeu a seguinte ementa:

Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 22, parágrafo único, I, da Lei n. 2.657/1996, alterado pela Lei n. 9.428/2021, do Estado do Rio de Janeiro. Substituição tributária progressiva. Alegação de inconstitucionalidade da expressão "localizados no Estado do Rio de Janeiro". Distinção não razoável em razão do local em que se situa o estabelecimento produtor. Inviabilidade. Ofensa ao pacto federativo, à isonomia e ao princípio da não discriminação em razão de procedência ou destino. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Parecer por que o pedido seja julgado procedente.

É o relatório.

17/02/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.476 RIO DE JANEIRO

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Conforme relatado, trata-se de ação direta proposta contra lei estadual que previu a suspensão do recolhimento do ICMS-ST nas operações de circulação interna de algumas mercadorias quando produzidas por *“cachaçarias, alambiques ou por estabelecimentos industriais localizados no Estado do Rio de Janeiro”*.

Inicialmente, reconheço a legitimidade *ad causam* da entidade requerente para fazer deflagrar o processo objetivo, a pertinência temática entre seus objetivos societários e o conteúdo da norma impugnada, bem como a sindicabilidade do objeto questionado.

Registro, ainda em caráter preliminar, que o objeto impugnado nesta Ação Direta tem afinidade temática com a matéria tratada no ARE 1487482 (Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, DJe de 9/5/2024), no qual proferia decisão monocrática em que, por reconhecer o poder regulamentar próprio do Governador estadual, dei provimento ao recurso extraordinário ali interposto para julgar improcedente a representação de inconstitucionalidade ajuizada contra o Decreto 48.039/2022.

Como visto, o ato normativo previra a suspensão da substituição tributária para todos os produtos elencados nos itens 03, 39, 40 e 72 do anexo único, *“sejam eles produzidos no Estado do Rio de Janeiro ou não”*.

Entretanto, com a subsequente impugnação a esta decisão, o Plenário desta SUPREMA CORTE houve por bem revertê-la no julgamento do ARE 1487482-AgR, na sessão virtual de 29/11/2024 a 6/12/2024. Com o provimento do agravo e a consequente manutenção do acórdão de controle abstrato estadual, o trecho *“ou não”* do artigo 1º do Decreto nº 48.039/2022 permaneceria invalidado, razão pela qual subsistiria quanto à regulamentação da matéria somente o teor da Lei 2.657/1996, que estabeleceu um regime de ICMS-ST específico para

ADI 7476 / RJ

algumas mercadorias produzidas no estado e outro regime para aquelas produzidas fora. Este é justamente o objeto desta ação.

Desse modo, conheço da ação direta e passo ao seu julgamento.

O mérito da presente Ação Direta trata de averiguar se a diferenciação no regime jurídico de recolhimento do ICMS promovida pela Lei 2.657/1996 (art. 22, parágrafo único, I, com a redação da Lei 9.428/2021), ofenderia princípios constitucionais tributários, como o princípio da isonomia (art. 5º, caput, e art. 150, II, CF) e da neutralidade fiscal (art. 146-A, CF), considerando que o legislador local tomou por base a origem geográfica dos produtos.

A Constituição Federal de 1988 consagrou o *Sistema Tributário Nacional* como a principal diretriz do Direito Tributário, estabelecendo regras básicas regentes da relação entre os Entes Federativos e do Estado/Fisco com o particular/contribuinte; definindo as espécies de tributos, as limitações do poder de tributar, a distribuição de competências tributárias, as imunidades e possibilidades de isenções e a repartição das receitas tributárias, caracterizando-se, pois, pela rigidez e complexidade (GERALDO ATALIBA. *Hermenêutica e sistema constitucional tributário. Justitia – Revista do Ministério Público do Estado de São Paulo*, nº 77, p. 121; WANDERLEY JOSÉ FEDERIGHI. *Direito tributário: parte geral*. São Paulo: Atlas, 2000. p. 29; PAULO DE BARROS CARVALHO. *Curso de direito tributário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 11; VITTORIO CASSONE. *Sistema tributário nacional na nova Constituição*. São Paulo: Atlas, 1989. p. 16).

A adoção do modelo federativo pela Constituição de 1988 estabeleceu vários princípios, entre eles a necessidade de cada ente federativo possuir uma esfera de competência tributária que lhe garanta renda própria, para o pleno exercício de suas autonomias política e administrativa (ROQUE CARRAZA. *Curso de direito constitucional tributário*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 303).

As competências tributárias deverão ser exercidas em fiel observância às normas constitucionais, que preveem, especificamente,

ADI 7476 / RJ

limitações do poder de tributar, com a consagração de princípios, imunidades, restrições e possibilidades de isenções. Dessa forma, ao mesmo tempo em que o legislador constituinte restringiu a liberdade do Congresso Nacional em estabelecer a competência tributária de cada ente federativo (rigidez), descreveu com detalhes as limitações do poder de tributar e a repartição das receitas tributárias (complexidade).

Em seu artigo 155, o texto constitucional reservou aos Estados e ao Distrito Federal a competência para instituir impostos sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Em respeito ao Pacto Federativo, porém, na alínea “g” do inciso XII do § 2º do citado artigo 155, a Constituição Federal reservou à edição de lei complementar a disciplina referente a *“regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados”*.

A concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais é ato discricionário do ente federativo competente para a instituição do tributo, aplicável a todas as espécies tributárias, e deve estrito respeito ao princípio da reserva legal, porém, em relação ao ICMS, *é exigência do próprio texto constitucional a existência de deliberação dos Estados e do Distrito Federal* (Pleno, ADI 2.157-5/BA, Rel. Min. MOREIRA ALVES, 7-12-2000), bem como *a observância da disciplina constante na lei complementar*, que constitui uma das matérias básicas de integração do Sistema Tributário Nacional, no sentido de se evitar a denominada *“guerra fiscal”* (Pleno, ADI 2377/MG-MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ de 22/2/2001; ADI 2.376/MG-MC, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, decisão: 15/3/2001; ADI 2.357/SC-MC, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, decisão: 18/4/2001), caracterizada por flagrante ofensa ao equilíbrio federativo decorrente da concessão unilateral de isenções, incentivos ou benefícios fiscais no âmbito do citado imposto (Pleno, ADI 3.796, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, DJe de 1/8/2017; ADI 4.276, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe de 18/9/2014; ADI 4.635 MC-AgR-Ref, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJe de 12/2/2014).

ADI 7476 / RJ

A discricionariedade na concessão de isenções, incentivos ou benefícios de ICMS, mesmo que “denominada de ‘não incidência’, subordinasse às regras fixadas mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal” (Pleno, ADI 286/DF-MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, DJ de 22/6/1990) e não pode confundir-se com arbitrária quebra do pacto federativo ou favorecimentos ilegais e abusivos.

Os Estados e o Distrito Federal, no âmbito de suas competências constitucionais, deverão observar as regras de integração do federalismo e respeitar os princípios da igualdade, impessoalidade e moralidade, na edição da lei em matéria tributária, que deverá observar critérios objetivos, lógicos e razoáveis.

Não foi o que ocorreu na presente hipótese.

O Estado do Rio de Janeiro, embora tenha disciplinado mera técnica de recolhimento do tributo, regulamentando a forma de antecipação do ICMS-ST, terminou por estabelecer regime jurídico mais favorável para mercadorias oriundas do respectivo ente federativo.

É que a Lei 2.657/1996 do Estado do Rio de Janeiro suspendeu o regime da substituição tributária, nas operações internas, para um conjunto de produtos, desde que “produzidos por cachaçarias, alambiques ou por estabelecimentos industriais localizados no Estado do Rio de Janeiro”.

Assim o fazendo, o regramento pautou um *discrímen* legal que beneficiou as mercadorias fluminenses com a não retenção do ICMS-ST, favorecendo sua comercialização através de um preço potencialmente inferior no início da cadeia de consumo, ainda que o tributo venha a ser recolhido posteriormente.

De fato, a dispensa legal da obrigação de antecipação do tributo, na condição de substituto tributário, importa em tratamento fiscal mais benéfico e, conseqüentemente, em vantagem competitiva em relação aos produtos com origem geográfica diversa.

A justificativa extrafiscal para a discriminação – fomentar a indústria de bebidas lácteas e de bebidas destiladas, sobretudo das cachaçarias de pequeno e médio porte – sequer foi operacionalizada no texto da lei estadual, que criou a distinção para todo e qualquer empreendimento que

ADI 7476 / RJ

fabrique os produtos beneficiados. Veja, nesta linha de ideias, a manifestação da Advocacia-Geral da União (eDoc. 56):

“20. Contudo, o texto normativo impugnado evidencia que a alteração introduzida pela Lei Estadual nº 9.428/21 não se limitou às indústrias de leite e destilados, mas se estendeu a diversos produtos do segmento de bebidas, incluindo a água mineral. Ademais, não há disposições específicas na norma que restrinjam sua aplicação a tais segmentos ou ao porte das empresas que deveriam ser beneficiadas pela desoneração tributária decorrente da retirada da substituição tributária.

21. Na realidade, a legislação se aplica a diversos segmentos de bebidas e o único critério de diferenciação introduzido pela norma se refere à origem da mercadoria, privilegiando produtos fabricados no Estado do Rio de Janeiro.

22. À guisa de exemplo, uma indústria de grande porte produtora de água mineral no Estado submete-se apenas à tributação regular, ao passo que, na prática, mesmo uma empresa de menor porte, localizada em outro estado, é compelida a recolher o ICMS de sua operação e antecipar, via substituição tributária, o ICMS de todo o ciclo econômico.

23. Com efeito, a disposição impugnada, ao conceder critérios especiais na cobrança de ICMS nas ‘operações de saída interna de água mineral ou potável envasada, leite, laticínios e correlatos, vinhos, vinhos espumosos nacionais, espumantes, filtrados doces, sangria, sidras, cavas, champagnes, proseccos, cachaça, aguardente e outras bebidas destiladas ou fermentadas, quando produzidos por cachaçarias, alambiques ou por estabelecimentos industriais localizados no Estado do Rio de Janeiro’, claramente objetiva beneficiar as empresas localizadas nesse ente, criando tratamento diferenciado injustificado a determinado grupo econômico”.

Como se sabe, “a procedência e o destino são índices inidôneos para efeito de manipulação das alíquotas e da base de cálculo pelos legisladores dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” (CARVALHO, Paulo de Barros. Curso

ADI 7476 / RJ

de Direito Tributário. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 225).

Esse é o propósito do comando inscrito no art. 152 da Constituição Federal, norma proibitiva que veda a diferenciação tributária pautada na procedência do produto. Trata-se de necessária baliza de neutralidade fiscal, vocacionada a promover a cooperação entre os entes, prevenir conflitos federativos e impedir a criação de aduanas internas.

Art. 152. É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino.

Em outras palavras, *“toda retaliação para proteger da concorrência de fora o produtor, comerciante ou, enfim, contribuinte da pessoa de Direito Público tributante, é inconstitucional, seja onerando o produto acabado que entre, seja restringindo a saída de matérias-primas destinadas a competidores situados fora”* (BALEEIRO, Aliomar; DERZI, Misabel. Direito tributário brasileiro: CTN comentado. Rio de Janeiro: Forense, 2018).

De modo absolutamente congruente, o art. 146-A permitiu ao legislador infraconstitucional adotar mecanismos para reverter desequilíbrios da concorrência ocasionados por políticas tributárias distorcivas. Vê-se, pois, que a neutralidade é axioma que permeia toda a matriz tributária constitucional, desde paradigmas proibitivos até normas de saneamento.

Art. 146-A. Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Nessa perspectiva, esta SUPREMA CORTE já houve por bem rechaçar a validade de regimes de recolhimento de ICMS que manipularam sua base de cálculo para conferir vantagens competitivas para os fabricantes

ADI 7476 / RJ

oriundos do próprio estado.

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. ICMS. BENEFÍCIO FISCAL. REDUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA CONDICIONADA À ORIGEM DA INDUSTRIALIZAÇÃO DA MERCADORIA. SAÍDAS INTERNAS COM CAFÉ TORRADO OU MOÍDO. DECRETO 35.528/2004 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. VIOLAÇÃO DO ART. 152 DA CONSTITUIÇÃO.

O Decreto 35.528/2004, do Estado do Rio de Janeiro, ao estabelecer um regime diferenciado de tributação para as operações das quais resultem a saída interna de café torrado ou moído, em função da procedência ou do destino de tal operação, viola o art. 152 da Constituição.

Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente”.

(ADI 3.389, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe de 1/2/2008)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Tributário 2. Decreto 31.109/2013, do Estado do Ceará, com as alterações promovidas pelos Decretos 31.288/2013 e 32.259/2017. 3. ICMS. Produtos derivados do trigo. 4. Instituição de regime de substituição tributária com diferenciação da base de cálculo entre indústrias com produção no Estado do Ceará (indústria com produção integrada) e as demais indústrias. 5. Benefício fiscal. 6. Ausência de convênio interestadual, conforme exigido pelo art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição Federal. 7. Tratamento diferenciado em razão da procedência. Afronta ao art. 152 da Constituição Federal. 8. Ofensa ao princípio da neutralidade fiscal, previsto no art. 146-A da Constituição Federal. 9. Ação direta julgada procedente”

(ADI 6.222, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 11/5/2020)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE

ADI 7476 / RJ

INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSIÇÕES DO ANEXO I DO DECRETO N. 4.676/2001. ICMS. OPERAÇÕES COM TRIGO EM GRÃO E PRODUTOS DERIVADOS. INSTITUIÇÃO DE REGIME ESPECIAL DE RECOLHIMENTO ANTECIPADO DO TRIBUTO, COM REDUÇÃO DA BASE DE CÁLCULO E DA MARGEM DE AGREGAÇÃO APLICADA. NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA (§§ 6º E 7º DO ART. 150 DA CONSTITUIÇÃO). EXIGÊNCIA DE QUE TODAS AS ETAPAS DE INDUSTRIALIZAÇÃO SEJAM REALIZADAS NO PARÁ. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA NÃO DISCRIMINAÇÃO EM RAZÃO DA PROCEDÊNCIA OU DESTINO. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

(ADI 6.479, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, Dje de 30/6/2021)

No presente caso, o favorecimento indevido da mercadoria, pautado em sua origem, é atestado pela própria justificativa que acompanhou o respectivo projeto de lei. É que não haveria como promover, nos termos desta peça, *“a diminuição da carga tributária”* para criar *“condições de competitividade e estímulo ao investimento”* (eDoc. 4), limitando o benefício aos fabricantes fluminenses, sem distorcer a concorrência.

Desse modo, compreendendo que a neutralidade é baliza constitucional imprescindível na arquitetura de regime jurídicos de tributação, não há como perseverar lei estadual protecionista que tenha fixado uma vantagem competitiva por meio de técnica de recolhimento por antecipação.

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão *“localizados no Estado do Rio de Janeiro”*, contida no art. 22, parágrafo único, I, da Lei 2.657/1996, do Estado do Rio de Janeiro.

É o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.476

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : ASSOCIACAO BRASILEIRA DA INDUSTRIA DE AGUAS MINERAIS

ADV.(A/S) : MARINA DE ARAUJO LOPES (43327/DF)

ADV.(A/S) : CARLOS ROBERTO DE SIQUEIRA CASTRO (3801/AC, 7566A/AL, A671/AM, 2215-A/AP, 17769/BA, 14325-A/CE, 20015/DF, 12289/ES, 30476/GO, 8882-A/MA, 93271/MG, 15384-A/MS, 15103/A/MT, 15410-A/PA, 20283-A/PB, 808-A/PE, 5725/PI, 55288/PR, 020283/RJ, 517-A/RN, 5015/RO, 415-A/RR, 56888A/RS, 30029/SC, 392A/SE, 169709/SP, 5425/TO)

ADV.(A/S) : DANIELA SOARES DOMINGUES (106850/RJ, 473853/SP)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da expressão "localizados no Estado do Rio de Janeiro", contida no art. 22, parágrafo único, I, da Lei 2.657/1996, do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do voto do Relator. Falaram: pela requerente, a Dra. Talita Lima Amaro; e, pelo interessado Governador do Estado do Rio de Janeiro, a Dra. Christina Aires Correa Lima de Siqueira Dias, Procuradora do Estado. Plenário, Sessão Virtual de 7.2.2025 a 14.2.2025.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário